

特集 わが国の農業の将来を考える —今求められているものは何か—

食料・農業・農村基本計画の概要

女子栄養大学教授

中嶋康博

1. 食料・農業・農村基本法改正

2024年5月、農政の憲法とも言われる食料・農業・農村基本法（以下、基本法）の改正案が国会で可決されて、翌6月5日には施行された。基本法は、1999年の制定以来四半世紀を経て初めての改正となったが、ここでは食料安全保障政策の強化を中心に食料・農業・農村政策の全般的な見直しが行われた。

その直後、5年に一度の食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画）の見直しのタイミングを迎えることとなり、改正基本法にあわせた基本計画を策定することとなった。その一連の過程は以下の通りである。

表1 基本法改正から基本計画策定の流れ

- 食料・農業・農村政策審議会に農林水産大臣より基本法検証の諮問（2022年9月29日）
《基本法検証部会を新たに設置、18回の審議》
- 食料・農業・農村政策審議会からの答申（2023年9月11日）

- 国会（衆議院）へ改正法案を提出（2024年2月27日）
- 国会（参議院）で成立（2024年5月29日）
- 改正法施行（2024年6月5日）

- 食料・農業・農村政策審議会に農林水産大臣より基本計画検討の諮問（2024年8月29日）
《企画部会にて11回の審議》
- 食料・農業・農村政策審議会からの答申（2025年3月27日）
- 食料・農業・農村基本計画を閣議決定（2025年4月11日）

出所：筆者作成

基本法改正では、わが国の食料安全保障政策の確立に取り組み、その目標に向けて、食料施策、農業施策、農村施策を見直すこととなった。改正前に43条だったのが、新規に14条分付け加えられ、1条が廃止したものの既存の条文に組み込まれて、改正後は全体で56条となった。また合計25条で内容の改正があった。

そもそも基本法は1990年代の社会情勢の下で設計・制定された。特に1994年のガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の合意、そして1995年に発足したWTO体制が、政策の枠

組みを決定づけた。そこには、冷戦が終結して安定した世界情勢がグローバル経済の拡大を保証していたという時代背景がある。また 1992 年地球サミットで気候変動枠組条約と生物多様性条約の署名が開始していたが、当時は地球環境問題への対応は今ほど大きな課題として取り組まれていなかった。

これらは現時点で全く異なった状況へ転じている。他国と比べて食料自給率が著しく低く、海外からの食料輸入に依存せざるを得ないわが国としては、食料安全保障政策における対外対応では国際環境の変化に応じた政策枠組みの変更に取り組まざるを得ない。世界では人口成長と新興国での経済成長が食料需要の増加を引き起こして、21 世紀になって国際価格は一段と高い水準へ引き上げられることとなった。また気候変動が常態化して国際的な食料生産を不安定にする傾向にあり、国際市況の変動が著しい。また地政学的なリスクがこの不安定な状況に拍車をかけている。今後の円安と経済成長の鈍化が国際的な購買力を低下させて、わが国が輸入食料の買い負けに陥ることが恐れられている。

一方で国内情勢に目を向けたとき、人口が本格的な減少に転じたことが、国内の食料生産と農村の維持をこれまで以上に困難にすることに繋がると懸念されている。担い手不足が本格化することについて何も対策をとらなければ、近い将来に食料生産力が急速に低下してしまうことを避けることができない。また農村の人口減少によって、農業資源を管理するための共同活動を維持することが不可能となり、そのことも間違いなく農業生産力を弱体化させることにつながる。しかも環境対策にも取り組まなければならない時代となり、そのことは国内生産活動に掛かり増し経費の負担を強いることとなる。

将来の食料安全保障を維持し、私たちが食料を安定して確保し続けられるように取り組まなければならない。わが国はその正念場を迎えている。その対策を進めるために食料・農業・農村の仕組みを抜本的に改革する上で私たちに残された時間はあまりないかもしれないのである。

基本法は、これまで政策の 4 つの基本理念を掲げてきた。その第一の基本理念だった「食料の安定供給の確保」は、「食料安全保障の確保」へと変更された。また新たな基本理念として「環境と調和のとれた食料システムの確立」(第 3 条)が加えられて、基本法は 5 つの基本理念から構成されることとなった。基本法の目的を述べる第 1 条では、改正によって「食料安全保障の確保」を基本理念として特に参照し強調することとなり、今回策定された基本計画では図 1 に示した通り、他の諸政策が「食料安全保障の確保」につながる構図となるように整理されたと筆者は理解している。

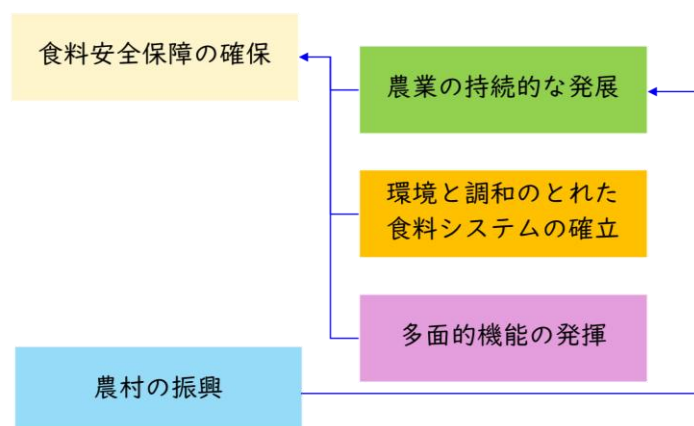


図 1 基本計画から見てくる基本理念の新たな構造

出所：筆者作成

2. 食料安全保障の定義

改正基本法第 2 条において、食料安全保障が「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを入手できる状態をいう。」と定義された。改正前の基本法では、「食料安全保障」は旧第 19 条の条文見出し「不測時における食料安全補償」で唯一現れるだけで、本文中に記載されることはなかった。これまで政府は食料安全保障について国全体のマクロレベルでの食料供給の安定を政策目標としていたが、今回の改正で個人のミクロレベルでの食料確保を目指すこととし、より解像度の高い政策目標を定めることとなった。

農林水産省の食料・農業・農村政策審議会内に基本法検証部会が設置され、そこで約 1 年間かけて見直し作業を行ったが、国連食糧農業機関 (FAO) が定める食料安全保障 (Food Security) の 4 つの次元 (dimension: Availability, Access, Utilization, Stability) に照らしてわが国の現状を評価した結果、食品アクセス (Food Access) 面で大きな課題が存在していることが確認された (注)。国レベルでは食料があるにもかかわらず、個人レベルで食料を手に入れることが困難になっている例が無視できないほど増えてきており (図 2)、それは一時的なものではなく、また非常時 (不測時) にはその状況はさらに深刻化するという認識であった。非常時にすべての一次産業・食品産業の協力を得ながら、混乱なくすべての国民に食料を安定的に提供できるかどうかについては、当時の法制度では備えが十分ではないという認識であったので、この点についての審議を行い、基本法の改正で第 24 条「不測時における措置」で強化を規定するとともに、食料供給困難事態対策法を新たに制定することとなった (2024 年 6 月制定)。

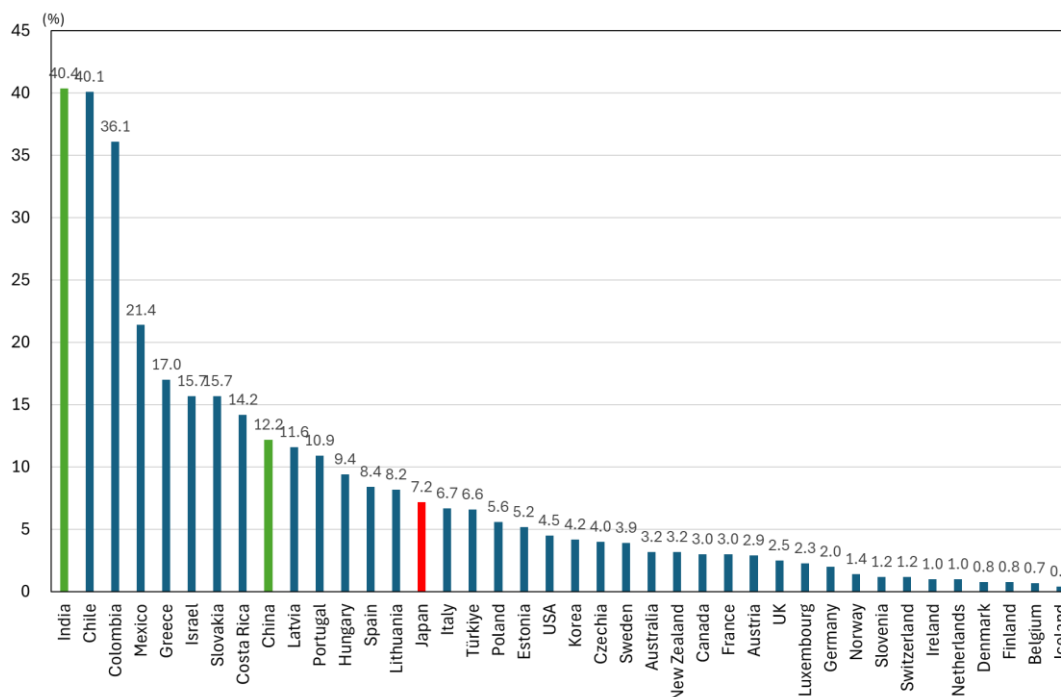


図 2 手頃な価格での食料購入が困難な人口比率 (PUA) 【2024 年】
 —OECD 加盟国およびインド・中国の状況—

注：PUA(Prevalence of unaffordability)とは、基本的な非食品の財やサービスを取得するために必要な金額を差し引いた可処分所得が、最も低コストの健康的な食事のコストを下回る個人の割合。

資料：FAOSTAT/ Cost and Affordability of a Healthy Diet

関連して食品アクセス問題も検証部会で議論され、食品アクセスを困難にする要因として、経済的要因と地理的要因の 2 つに基づくものとして課題が整理された。そして改正基本法では第 19 条において「食料の円滑な入手の確保」という新たな条文が加えられて、「国は、地方公共団体、食品産業の事業者その他の関係者と連携し、地理的な制約、経済的な状況その他の要因にかかわらず食料の円滑な入手が可能となるよう、食料の輸送手段の確保の促進、食料の寄附が円滑に行われるための環境の整備その他必要な施策を講ずるものとする。」とされた。経済的アクセス問題においては、フードバンク団体などの役割にも言及されることとなった。

加えて特にこの一年間、米価格はかつてないほど上昇することとなり、一部の野菜は気象変動による生産環境の不調、卵は鳥インフルエンザ発生の影響によって、やはり価格が高騰する場面がたびたびある。このような価格上昇は食事構成に大きな制約を与えており、今後健全な食生活の実現を脅かすことがないかを検討すべきであろう。

3. 基本計画を踏まえた対応

(1) 合理的な価格形成

基本法制定後の 20 年あまりの間は、ここ数年の状況と異なり、食品価格が安定していて、それは長期間にわたり抑制気味に推移していた。このことはデフレ経済で賃金が伸びない状況の中で消費者の食生活を支える役目を果たしたが、国内の食料生産の振興を

阻むこととなり、食料の安定供給を支える国内基盤を弱体化するように作用したと認識されている。

改正前の基本法では、農産物の価格形成については、旧第 30 条において「国は、消費者の需要に即した農業生産を推進するため、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう、必要な施策を講ずるものとする。」と定め、価格は需給事情とそれぞれの品質の高さによって定まることを前提としていた。

改正基本法では、この条文を引き継いだ第 39 条において、価格形成では需給事情と品質評価を反映させることに加えて「第二十三条に規定する施策を講ずる」という事項を加えることになった。この第 23 条とは、以下の新たに規定された条文である。

第 23 条 国は、食料の価格の形成に当たり食料システムの関係者により食料の持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるよう、食料システムの関係者による食料の持続的な供給の必要性に対する理解の増進及びこれらの合理的な費用の明確化の促進その他必要な施策を講ずるものとする。

そもそも合理的費用への考慮については、「食料安全保障の確保」を定めた第 2 条で以下のように新たに規定されたものである。

第 2 条 5 項 食料の合理的な価格の形成については、需給事情及び品質評価が適切に反映されつつ、食料の持続的な供給が行われるよう、農業者、食品産業の事業者、消費者その他の食料システム（食料の生産から消費に至る各段階の関係者が有機的に連携することにより、全体として機能を発揮する一連の活動の総体をいう。以下同じ。）の関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない。

基本法改正後に合理的な価格形成を実現する仕組みの構築に着手することとなり、「食料システム法」が国会で成立した（2025 年 6 月成立）。この法律は「食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律及び卸売市場法の一部を改正する法律」によって制定されたもので、「食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律」を「食品等の持続的な供給を実現するための食品等事業者による事業活動の促進及び食品等の取引の適正化に関する法律（食料システム法）」へと改正した。法律の目的は、持続的な供給に要する合理的な費用を考慮した価格形成と、農業と食品産業の連携強化等食品産業の持続的な発展に向けた施策を一体として推進することとした。

この「食料システム法」に基づく制度は、以下の枠組みから構成される。

I 食品等の持続的な供給の実現に向けた事業活動の促進

- ①安定取引関係確立事業活動（農林水産業と食品産業の連携強化）
- ②流通合理化事業活動（食品等の流通の効率化、付加価値向上等）

- ③環境負荷低減事業活動（温室効果ガスの排出量の削減等）
- ④消費者選択支援事業活動（消費者が持続可能性に配慮した物の選択を行うことに資する販売方式の導入等）

II 食品等の取引の適正化の2本の柱から構成される。

- ①持続的な供給に要する費用等の考慮を求める事由を示して取引条件の協議の申出がされた場合、誠実に協議
- ②取引の相手方から持続的な供給に資する取組の提案があった場合、検討・協力

I-①とIIが合理的な価格形成を実現するための施策となる。IIは努力義務として規定されている。なお、Iの②～④は基本理念「環境と調和した食料システムの確保」を実現するための施策として用意されたものとなる。

(2) 国民理解の醸成

経済環境が変わり、インフレと賃金上昇が進む中、農産物や食品を持続的に供給しうる価格水準で販売される可能性を探ることとなった。そのことが実現するため、消費者がそのような価格で納得して購入できるには、農場から食卓までどのように食料が供給されているかの実態を理解してもらうことが必要だとして、基本計画において「国民理解の醸成」を政策の目標に定めている。そこでは「農業等に対する消費者の更なる理解や実際の行動変容につなげるため、食育等を推進する」とされている（注2）。

以上の基本法改正と基本計画の方針を踏まえながら、2026年5月に食育基本法の大きな改正が行われた（それ以前、2016年に一度改正されている）。前文の改正では、食料安全保障の確保の意義とそのことにおける消費者の役割の理解という事項を付け加えることとなった。また第1条の食育の目的として「食料安全保障の確保に資する食育」が付け加えられた。また第7条では食育によって「食料の合理的な価格形成について国民がその発達段階に応じた適切な方法により理解を深めることができるようにする」という事項が加えられることとなった。

(3) 米政策

いわゆる令和の米騒動を踏まえて、食糧法の改正が行われることとなった。その主要な内容は、①多様化する流通実態の把握強化、②備蓄制度の見直し（需要の増加等による供給不足に備えた備蓄の目的の見直し、民間備蓄制度の創設）、③需要に応じた生産の促進（生産調整方針の廃止、需要に応じた生産に係る責務規定の新設）である。このことは基本計画において想定していなかった措置であるが、基本法検証時にも大きな検討課題であった「需要に応じた生産」に係わる重要な対応の一つとなる。

基本計画を踏まえた政策改革の中で残されている大きな課題は「水田政策の見直し」となる。政府は、2026年6月10日に開催された「米の安定供給等実現関係閣僚会議」において、「新たな水田政策（コメの中長期対策）の基本的考え方・仕組みを公表して、基

本計画で示された「初動5年間の農業構造転換集中対策」を講じながら、生産面・需要面の双方を強化する新たな水田政策を創設するとした。具体的な内容としては、以下の通り、主に生産性向上や付加価値向上を支援することとされている。

- 水田活用の直接支払交付金の抜本的見直し
 - ・業務用米について単収向上等の支援
 - ・非主食用米や麦、大豆、飼料作物については10a当たりの収量に応じた単価で支援
 - ・産地交付金においては付加価値向上等の目標に応じて取り組みを支援
- 環境直接支払交付金で付加価値向上を支援
- 中山間等直接支払、多面的機能支払を見直し、地域の営農や共同活動の継続を支援

いずれも改正基本法で打ち出された「生産性向上」(第30条)や「付加価値向上」(第32条)を促進するためのもので、取り組みのためのインセンティブを与えることを意図している。ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉の締結時に、生産刺激的な支援策を抑制するという国際的な農政規範が各国間で合意されたが、わが国は現行基本法体制においてそのことを遵守した枠組み(みどりゲタや直接支払制度)を創設した。その後、畑作物のゲタ対策では数量払い制を導入しており、今回の政策の見直しではさらに強い生産インセンティブの付与を意図するものへ転換を図っていると理解できる。食料自給率が低く、毎回の基本計画において自給率向上を目標にしながらも常に達成されないまま四半世紀が経過する中で、その打開策を図るべく、静かな改革の決断が示されたと言えるのではないかと。

今後の検討の推移を見守りたい。

注：FAOを中心として国際的な食料安全保障(Food Security)の議論については、中嶋康博「現代のフードセキュリティを考える：豊かな社会・生活を築くために」『女子栄養大学栄養科学研究所年報』Vol. 30、2025. 10、pp. 45-52を参照されたい。